5
Internationaal Strafhof

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Goedkeuring en uitvoering voor de wetgeving op Koninkrijksniveau van de op 10 en 11 juni 2010 te Kampala aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2011, 73) (33865 (R2024));**
- **het wetsvoorstel Uitvoering van de op 10 en 11 juni 2010 te Kampala aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2011, 73) (33866).**

De **voorzitter**:
Ik heb de minister van Veiligheid en Justitie reeds welkom geheten in de Eerste Kamer.

Het woord is aan de heer Schrijver.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Schrijver** (PvdA):
Voorzitter. Ik spreek in de hoedanigheid van voorzitter van de vaste Kamercommissie BDO en heb het genoegen dat te mogen doen namens de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de SP, D66, GroenLinks, ChristenUnie, 50PLUS, de PvdD, de OSF en ook de PvdA.

Voorzitter. 70 jaar na de oprichting van de naoorlogse straftribunalen in Neurenberg en Tokio lijkt het dan eindelijk te gaan lukken om het misdrijf van agressie, toen het misdrijf tegen de vrede genoemd, als een universeel misdrijf te bestempelen en te operationaliseren.

Daarmee raken de voorliggende wetsvoorstellen aan grote zaken van oorlog en vrede, van berechting en straf. De wetsvoorstellen strekken tot goedkeuring van de aanvullingen van het verdrag dat ten grondslag ligt aan het in Den Haag gevestigde Internationaal Strafhof. Dat is het Statuut van Rome, en de uitvoering daarvan in onze Wet internationale misdrijven, ook wel de WIM genoemd, en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Het gaat om enkele aanvullingen van het begrip oorlogsmisdrijven, zoals het verbod van het welbewust gebruik van dumdumkogels. Dat zijn kogels die bij binnendringing in het menselijk lichaam groter of platter worden, waardoor zij onnoemelijk veel menselijk leed en pijn veroorzaken; meer dan militair nodig. Maar het gaat bij de wetsvoorstellen vooral om de definitie van het misdrijf agressie en de voorwaarden voor de uitoefening van rechtsmacht over dit misdrijf door het Strafhof.

Het Internationaal Strafhof kan vervolgen en berechten voor vier zware misdrijven: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en agressie. Bij de totstandkoming van het Statuut in 1998 werd ook het misdrijf van agressie opgenomen, maar over de delictsomschrijving daarvan en over de voorwaarden voor de uitoefening van rechtsmacht door het Strafhof werd men het in de jaren negentig, net als in de 50 daaraan voorafgaande jaren, nog niet eens. Om die reden had het Internationaal Strafhof vanaf de inwerkingtreding in 2002 slechts een "slapende rechtsmacht" over het misdrijf agressie.

Bij de herzieningsconferentie van het Statuut in Kampala in 2010 is het wel gelukt algehele overeenstemming te bereiken over het misdrijf agressie. Dit is uiteindelijk bij consensus gebeurd. Internationaal geldt dat als een belangrijke doorbraak. Daarmee is dan eindelijk het Statuut van Rome binnenkort compleet en verwerft het Strafhof binnenkort ook effectieve rechtsmacht over wat het Neurenbergtribunaal destijds aanduidde als de "supreme international crime". Het onderwerp kent een lange geschiedenis. Met een verbod op dumdum- en soortgelijke kogels is de internationale gemeenschap bezig vanaf de eerste Haagse Vredesconferentie in 1899, zoal niet vanaf de oprichting van het Rode Kruis in 1864. Zo ook gaan de pogingen om de agressieve oorlog aan banden te leggen terug op de Haagse vredesconferenties.

Om die reden beschouwen de fracties namens wie ik mag spreken, de totstandkoming van overeenstemming over de delictsomschrijving van het misdrijf van agressie als een historische mijlpaal in de internationale samenwerking gericht op het tegengaan van straffeloosheid voor agressie en zware internationale misdrijven en als een belangrijke bijdrage aan de handhaving van de internationale rechtsorde. Graag spreek ik namens de leden van deze fracties onze waardering uit voor de constructieve rol die opeenvolgende kabinetten bij het bereiken van dit akkoord hebben gespeeld.

Wij constateren dat in de delictsomschrijving van agressie de elementen misdrijf van agressie, dader en daad van agressie helder te onderscheiden zijn. Ook zijn zodanige drempels ingebouwd dat minder ernstige schermutselingen, bijvoorbeeld grensincidenten, niet meteen internationaal als daden van agressie gebrandmerkt kunnen worden. Ook hebben wij met de regering in een uitvoerig en gedegen schriftelijk overleg in de Eerste Kamer vastgesteld dat de hoge drempelclausule van "onmiskenbare schending van het Handvest van de Verenigde Naties" maakt dat deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties, waaronder humanitaire interventies, buiten het bereik van de delictsomschrijving van agressie vallen. Voorts kan de rechtsmacht niet met terugwerkende kracht worden uitgeoefend. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de twijfels die her en der zijn gerezen over mogelijke repercussies bij deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties. Al met al maakt dit dat vervolging en berechting van agressie niet snel zullen kunnen plaatsvinden, al is dat uiteindelijk aan de aanklager en het Strafhof zelf.

De leden van de fracties namens wie ik spreek, hebben met waardering kennisgenomen van het feit dat Nederland geen gebruik zal maken van de zogenaamde opt-outverklaring, waardoor het Internationaal Strafhof in bepaalde gevallen toch geen rechtsmacht over het misdrijf agressie zou hebben.

Wat betreft de door Nederland uit te oefenen rechtsmacht met betrekking tot het misdrijf agressie, herkennen deze leden zich in de uitvoerige omschrijving van de rechtsmachtsregeling en de beginselen van territorialiteit en nationaliteit, en bij dat laatste zowel het actieve als het passieve nationaliteitsbeginsel. Zij achten dit geheel terecht gezien de zwaarte van het misdrijf agressie, dat zoals gezegd door het Neurenbergtribunaal als "supreme interna-

tional crime" is aangeduid. Ook onderschrijven deze leden de gekozen beleidslijn om de voorziene strafbaarstelling van het misdrijf agressie in de WIM pas in werking te laten treden zodra het Internationaal Strafhof gerechtigd is daadwerkelijk rechtsmacht hierover uit te oefenen. Dat zal op zijn best in 2017 het geval kunnen zijn, na de benodigde 30 ratificaties en ook nog na een zogenaamd activeringsbesluit van de statenpartijen bij het Statuut van Rome. Dat zijn er thans 124.

Ik memoreerde al even dat 30 ratificaties vereist zijn om de Kampala-amendementen in werking te laten treden. De teller staat nu op 29. Mede om die reden zijn de fracties namens wie ik mag spreken, ermee ingenomen dat de twee wetsvoorstellen nu voorliggen en dat Nederland met het aannemen daarvan een steentje kan bijdragen aan de versterking van de rol van het Strafhof zoals in 1998 bedoeld, en daarmee aan de bevordering van de internationale rechtsorde en aan de bevordering van de rol van Den Haag als stad van Vrede en Recht.

☐

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van de rechtsbevoegdheid van het Internationaal Strafhof. Dit betreft oorlogsmisdrijven in geval van een niet-internationaal gewapend conflict en in het bijzonder de definitie van het misdrijf agressie. De PvdA-commissievoorzitter was zo lyrisch over het feit dat er overeenstemming was bereikt dat hij stond te trappelen om dit plenair te vieren, middels het afleggen van een gezamenlijk statement namens onze commissie. Een gezamenlijk statement om te vieren dat Nederland nog meer soevereiniteit afstaat, deze keer niet aan Brussel, maar aan het Internationaal Strafhof. De aanwezige partijen stemden dan ook vlotjes in met het voorstel, met uitzondering van de PVV, die niet erg warm loopt voor dit elitaire propagandafeestje. Ook bij diverse andere landen moet er sprake zijn geweest van ongemak, daar overeenstemming over het misdrijf agressie een lange historie kent van onderhandelingen, waarvan de start ligt bij het Neurenbergtribunaal in 1946. Uiteindelijk werd in de speciaal opgerichte informele werkgroep overeenstemming bereikt over de definitie van het misdrijf agressie. Deze werkgroep had steeds wisselende samenstellingen. Het schijnt dat er verdragspartijen en niet-verdragspartijen aanwezig zijn geweest. Wie wanneer aanwezig was, wordt niet vrijgegeven. Hoe de besluitvorming heeft plaatsgevonden, is onduidelijk. Opmerkelijk is dat de minister van Buitenlandse Zaken aangeeft niet te beschikken over de volledige lijst van landen die deelnamen aan de verschillende bijeenkomsten. Het lijkt toch voor de hand liggend dat er ergens een administratie is gevoerd? De plaatselijke biljartvereniging heeft een betere administratie.

De definitie van agressie, die door de werkgroep bij consensus is aangenomen, stond dan ook niet meer ter discussie tijdens de herzieningsconferentie in Kampala, die op haar beurt deze ook weer bij consensus aanvaardde, tegelijk met de wijziging uitbreiding definitie van oorlogsmisdrijven in het geval van een niet-internationaal gewapend conflict. Hoe de besluitvorming heeft plaatsgevonden, is onduidelijk en verre van transparant. Wie was ervoor, wie had er bedenkingen, wie zweeg, wie werd er extra gemasseerd?

Ook zijn er enkele wijzigingen op de elementen van misdrijven goedgekeurd. Deze elementen bepalen onder andere of er sprake is van agressie. Deze wijzigingen kunnen zomaar doorgevoerd worden, buiten de parlementen om. Dit komt doordat deze elementen voor het Strafhof geen bindende status hebben, waardoor men kan afwijken van deze elementen of andere kan toepassen. Maar ondertussen hebben zij wel invloed op het oordeel van het Strafhof over onze burgers. Deze werkwijze kan leiden tot willekeur, met als gevolg verschil in oordeel in gelijke gevallen. Dit is rechtsongelijkheid en het is in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Maar de minister van Buitenlandse Zaken ligt er geen nacht wakker van. Hij zegt dat hij vertrouwen heeft in gepaste gebruikmaking van deze instrumenten door het Strafhof en hij verwacht dat de nog te ontwikkelen jurisprudentie van het Strafhof over het misdrijf agressie netjes zal worden meegewogen in de daaropvolgende rechtszaken. Dit zijn gewoon aannames. Het kan zomaar zijn dat dit instrument politiek wordt ingezet.

Daarbij komt nog dat betreffende de daad van agressie, die enkel betrekking kan hebben op een land, het Strafhof tot een eigen oordeel kan komen, zonder gehinderd te worden door de bevindingen van de Veiligheidsraad. Hetzelfde geldt voor nationale rechters die rechtsmacht uitoefenen over het misdrijf agressie. Als er wordt geoordeeld dat een land een daad van agressie heeft verricht, kunnen de onderdanen van dat land vervolgd worden, mits de betrokken staat de rechtsmacht over het misdrijf agressie heeft geaccepteerd, wat geschiedt bij het instemmen met dit wetsvoorstel. Het gevolg is dat Nederlanders wel vervolgd kunnen worden, maar strijders van Islamitische Staat niet, dit omdat zij onderdanen zijn van een niet-erkende staat en het misdrijf agressie gekoppeld wordt aan de staat van handelen. Hoe zit het met statelozen en bijvoorbeeld de Palestijnse vluchtelingen die wonen in de Palestijnse gebieden? Kunnen zij vervolgd worden voor het misdrijf agressie? Graag een reactie van de minister.

Het misdrijf agressie kan gepleegd worden door een persoon die leiding geeft aan politiek of militair optreden van een staat. Binnen de werkgroep is voorgesteld om economisch optreden hieraan toe te voegen. Hiervoor bleek echter weinig steun te zijn. Welke landen dit niet wilden steunen, wordt niet bekendgemaakt. Blijkbaar hebben zij er belang bij de handen vrij te hebben om zich op agressieve wijze grondstoffen, voedsel en arbeidskrachten toe te eigenen.

Door steeds meer rechtsbevoegdheden toe te wijzen aan het Strafhof kunnen regeringen vergenoegd achteroverleunen en het oordelen overlaten aan deze internationale organisatie. Het Strafhof biedt een uitkomst in gevoelige zaken. Regeringen kunnen zich verschuilen achter het Strafhof en dit het vuile werk laten opknappen. Door de brij van internationale regelgeving is amper te volgen wat wel of niet is toegestaan.

De minister van Buitenlandse Zaken zegt dat hij opsporing, vervolging en berechting van genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid van groot belang acht. Maar ondertussen is deze regering te laf om de Armeense genocide te erkennen, een bewezen volkerenmoord waar 1,5 miljoen Armeniërs op gruwelijke wijze zijn gemarteld, verkracht en vermoord door de Turken. De regering blijft dit stug de Armeense kwestie noemen. Het komt goed uit dat momenteel geen enkele internationale organisatie bevoegd is om de Armeense genocide te veroordelen. Zolang er geen erkenning is van deze genocide, zijn er ook geen gevolgen voor Turkije. Zo kan de Armeense

genocide de onderhandelingen voor een Turks EU-lidmaatschap niet verstoren en kan deze regering Erdogan te vriend houden, Erdogan die gewoon doorgaat met de bezetting van het noorden van Cyprus, nota bene een EU-land. Dat lijkt toch ook een daad van agressie?

Ik rond af. Dit wetsvoorstel is een symptoom van een schimmenspel. Er worden bevoegdheden weggegeven en met deze bevoegdheden wordt er meer soevereiniteit weggegeven, dit terwijl de roep om behoud van soevereiniteit juist toeneemt. Ik vrees dat een meerderheid van de partijen in deze Kamer er lak aan heeft en gewoon met dit voorstel instemt. Het zal duidelijk zijn dat de PVV-fractie de soevereiniteit niet te grabbel gooit en dan ook tegen dit wetsvoorstel zal stemmen.

De **voorzitter**:
Ik zie de minister zijn hand opsteken. Ik schors de vergadering voor vijf minuten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

☐

Minister **Van der Steur**:
Voorzitter. Dank aan de beide leden van uw Kamer, de heer Schrijver en mevrouw Faber, die opmerkingen hebben gemaakt aangaande de voorliggende wetsvoorstellen. Laat me eerst melden dat de minister van Buitenlandse Zaken, collega Koenders, tot zijn spijt vandaag niet bij deze beraadslaging aanwezig kan zijn, omdat hij in New York aanwezig is bij de stemming in de Verenigde Naties over het lidmaatschap van Nederland van de Veiligheidsraad.

De wetsvoorstellen die we vandaag bespreken, voorzien in de goedkeuring en uitvoering van op 10 en 11 juni 2010 te Kampala in Uganda aanvaarde wijzigingen van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. Ik had een gloedvolle inleiding voorbereid, waarin ik aangaf dat dit een belangrijke stap vooruit is in het internationaal recht, maar ik kan het niet beter zeggen dan de heer Schrijver dat zojuist heeft gedaan in zijn bijdrage, dus ik heb mijn inleiding geschrapt. Ik merk nog wel op dat deze amendementen na intensieve onderhandelingen bij consensus werden aangenomen. Ik onderstreep de opmerking die de heer Schrijver maakte, dat zij een historische mijlpaal vormen voor het tegengaan van straffeloosheid en de versterking van de internationale rechtsorde.

Zoals de leden weten, heeft Nederland destijds een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van de amendementen inzake het misdrijf agressie. Ratificatie van deze amendementen bekrachtigt de Nederlandse positie als voorstander van het eerste uur van het Internationaal Strafhof en als gastland, met Den Haag als de juridische wereldhoofdstad, zoals de burgemeester van Den Haag mij met regelmaat vertelt. De regering is deze Kamer dan ook zeer erkentelijk voor de voortvarende wijze waarop deze wetsvoorstellen zijn behandeld. Deze voortvarende wijze heeft een spoedige Nederlandse ratificatie van de amendementen aanzienlijk dichterbij gebracht. De ratificaties vorderen gestaag. Het goede nieuws van vandaag is dat er 30 ratificaties zijn bereikt. Dit betekent dat wij de volgende stappen kunnen gaan zetten om de amendementen verder te implementeren.

Tegelijkertijd veranderen we ook de Wet internationale misdrijven met een uitbreiding van de definitie van oorlogsmisdrijven in geval van een niet-internationaal gewapend conflict en natuurlijk ook met de strafbaarstelling van agressie in onze Nederlandse wet. Daarnaast wordt voorgesteld om de rechtsmachtregeling van de Wet internationale misdrijven ook te wijzigen, vooral ten aanzien van misdrijven begaan tegen Nederlandse slachtoffers en misdrijven begaan door vreemdelingen die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats hebben.

Ik moet opmerken dat in het debat in de Tweede Kamer de minister Van Buitenlandse Zaken en ikzelf hebben toegezegd dat wij de Staten-Generaal zouden informeren over het voornemen tot inwerkingtreding van de nationale strafbaarstelling van het misdrijf agressie in de Wet internationale misdrijven. Dat zullen wij dus ook doen. Ik ben er ondertussen van overtuigd dat we vandaag een belangrijke stap vooruit zetten, precies op de punten waarvoor de heer Schrijver al aandacht vroeg, niet alleen wat betreft het internationale recht, maar met name ook door ervoor te zorgen dat mensen niet onbestraft blijven als er sprake is van zeer ernstige misdrijven tegen de mensheid.

Mevrouw Faber merkte op dat we hiermee onze soevereiniteit uit handen geven. Ik denk dat het goed is als ik onderstreep dat het Internationaal Strafhof geldt als een voorziening die er is als de eigen staten geen actie ondernemen. Het uitgangspunt van de Nederlandse wet is dat alles wat door het Internationaal Strafhof strafbaar is gesteld, in de Nederlandse wet ook als een strafbaar feit is opgenomen. Dat geldt ook voor agressie, niet ten aanzien van mensen die geen onderdeel zijn van een staat, daar heeft mevrouw Faber gelijk in. Maar strijders van ISIS, om te blijven bij het voorbeeld dat zij gaf, kunnen op alle mogelijke manieren voor een Nederlandse rechter worden gedaagd. Er is dus wat dat betreft vanuit het Nederlandse perspectief bezien geen sprake van een overdracht van soevereiniteit, om de simpele reden dat alles wat het Internationaal Strafhof kan, wij ook kunnen, en als wij besluiten om het te doen, wij dat met voorrang doen. Het is verstandig om dat nog even vast te stellen.

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
Mag ik hieruit concluderen dat de regering ook in actie zou komen als het Internationaal Strafhof niet tot een bepaalde vervolging overgaat?

Minister **Van der Steur**:
Het is andersom: het Internationaal Strafhof kan pas in actie komen indien een land heeft besloten om dat niet te doen. Het is dus andersom. Nederland is bevoegd om op grond van de Wet internationale misdrijven een heel groot aantal stappen en vervolgingen in Nederland in te zetten. Dat doen we ook met enige regelmaat. Wanneer wij dat niet doen terwijl er aanleiding is om het wél te doen, is het Internationaal Strafhof bevoegd om het zelf te doen. Het Internationaal Strafhof fungeert dus echt als een overkoepelende veiligheidsklep voor het geval dat statelijke actoren geen actie ondernemen. Voor Nederland geldt dus dat zolang wij het zelf doen, wij voorrang hebben. Dan komt dat hele Internationaal Strafhof niet aan de orde.

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
Maar dan kun je ook concluderen dat we gewoon achterover kunnen leunen en hopen dat het Internationaal Strafhof tot vervolging overgaat. Of we kunnen gewoon afspreken met het Internationaal Strafhof dat dat overgaat tot vervolging. Het is natuurlijk wel een gemakkelijke manier van acteren op deze manier. Ik heb de Armeense genocide aangekaart. Op dit moment is er geen enkele internationale organisatie die de Armeens genocide kan vervolgen, laat staan bestraffen. Nederland kiest er wel voor om die niet te erkennen.

Minister **Van der Steur**:
Ik zal hier niet ingaan, als minister van Veiligheid en Justitie, op de discussie over wat, zoals mevrouw Faber al zei, in het algemeen de "Armeense kwestie" wordt genoemd. De vraag hoe ernaar gekeken moet worden, laat ik graag over aan anderen in het kabinet. Ik merk wel op dat het uitgangspunt van het Nederlandse recht is dat wanneer wij kennis krijgen van een feit dat op grond van de Nederlandse wet strafbaar is, op grond van de Wet internationale misdrijven, er op zichzelf geen enkele belemmering is voor het Nederlandse Openbaar Ministerie om daartegen strafvervolging in te stellen. Ik denk dat dat ook is wat wij willen. Als wij het niet doen, fungeert vervolgens het Internationaal Strafhof ten opzichte van Nederland als een additionele mogelijkheid om actie te ondernemen.

Voorzitter. Ik kom bij de vraag van mevrouw Faber. Zij wil weten of statelozen of Palestijnen kunnen worden vervolgd voor het misdrijf agressie. Voor vervolging zoals mevrouw Faber bedoelt, is een daad van agressie van een staat vereist waartoe is besloten door politieke en militaire leiders. Dat betekent dat statelozen niet kunnen worden vervolgd voor agressie, maar wel voor andere internationale misdrijven, zoals ik net al zei toen het ging over ISIS-strijders. Dat kan echt op heel veel goede manieren plaatsvinden.

Ik dank de heer Schrijver voor zijn beschouwingen en mevrouw Faber voor haar opmerkingen en vragen.

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
Kan de minister nog antwoorden op de vraag of Palestijnen die wonen in de Palestijnse gebieden kunnen worden vervolgd voor het misdrijf agressie?

Minister **Van der Steur**:
Dat kan niet, want zoals mevrouw Faber weet, wordt Palestina niet door Nederland erkend als staat. Om die reden, zoals ik zojuist al zei, is niet voldaan aan het vereiste dat het moet gaan om een daad van agressie van een staat waartoe is besloten door politieke en militaire leiders. In het geval van Palestina is het niet een daad van een staat.

Tot slot dank ik de leden van deze Kamer bijzonder hartelijk voor de ondersteuning die collega Koenders en ik ervaren voor deze amendementen en dus ook voor de wetsvoorstellen.

De **voorzitter**:
Dank u wel. We zijn toegekomen aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. Ik geef het woord niet aan de heer Schrijver, want die heeft geen behoefte aan een tweede termijn. Dan geef ik het woord aan mevrouw Faber-van de Klashorst.

☐

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
Voorzitter. Ik kan heel kort zijn. Het enige wat ik wil doen is de minister bedanken voor zijn beantwoording van de vragen en voor zijn gang naar de Kamer.

De **voorzitter**:
Dank u wel. Ik veronderstel dat de minister geen behoefte heeft aan een beantwoording in tweede termijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Ik kom tot afhandeling van de wetsvoorstellen. Wenst een van de leden stemming over de wetsvoorstellen? Dat is het geval; de PVV verlangt stemming. Ik stel voor om volgende week dinsdag over de wetsvoorstellen te stemmen, zowel het wetsvoorstel 33865 als het wetsvoorstel 33866.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**:
Ik schors de vergadering in afwachting van de staatssecretaris van Financiën.

De vergadering wordt van 14.18 uur tot 14.40 uur geschorst.